National Energy Board

The Board's approach on the regulation of tolls and tariffs under Part IV of the NEB Act

CANADA

This information bulletin provides the text of an outline formulated by the National Energy Board concerning its approach to the regulation of pipeline tolls and tariffs under Part IV of the National Energy Board Act

Information Bulletin 6

March 1984

THE BOARD

The National Energy Board is an independent federal agency that was created by the Parliament of Canada in 1959. The Board's prime function is to regulate certain areas of the oil, natural gas, and electrical utility industries. Its powers and jurisdiction are based on the National Energy Board Act. Copies of the Act are available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9 (Price: Canada $2.75; other countries $3.30; prices subject to change).

PUBLICATIONS

This information bulletin is one of a series that the Board is publishing on its activities and procedures. Comments on this bulletin or suggestions for future topics would be most welcome.

These bulletins provide general information only. For exact details on particular items, see the relevant legislation.

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. NE12-3/6E
ISSN 0825-0170

This Information Bulletin is published separately in both official languages.

For further information, please contact:

Mrs. Ann Sicotte
Chief of Information Services
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5

(613) 992-3972
Telex: (NEB OTT) 053-3791

Printed in Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

No. du cat. NE12-3/6F
ISSN 0825-0189

Ce Bulletin d'information est publié séparément dans les deux langues officielles.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec:

Mme Ann Sicotte
Chef des services d'information
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5

(613) 992-3972
Télex: (ONE OTT) 053-3791

Imprimé au Canada

The Board's Approach on the Regulation of Tolls and Tariffs Under Part IV of the NEB Act

Background

An important function of the National Energy Board is the regulation of the tolls and tariffs charged by pipeline companies for the transportation of oil and gas interprovincially, internationally, and from offshore areas. Under Part IV of the National Energy Board Act, the Board has the responsibility of ensuring that tolls charged by pipeline companies under its jurisdiction are just and reasonable, and that there is no unjust discrimination in the tolls charged or services provided.

Recognizing the complexities of the toll-regulating process, the Board felt that it would be desirable to provide a description of its philosophy and approach with respect to the regulation of tolls and tariffs under Part IV of the National Energy Board Act. In preparing a paper on this subject, the Board provided an opportunity for comment by the oil and gas pipeline industry and by other parties who had shown their interest in the subject through intervention in the Board's tolls hearings during the past two years.

The process of writing and consultation has produced the outline which follows. Ths document is a supplementary source of information concerning Part IV matters; it should not be considered as, in any way, replacing or superseding the provisions of existing legislative instruments.

National Energy Board Regulation of Tolls and Tariffs Under Part IV of the NEB Act

A. Introduction

This outline is intended for information and guidance and to provide insight to pipeline companies, to interested parties in tolls and tariffs proceedings, and to the public, on the regulation of tolls and tariffs under Part IV of the NEB Act.

B. Reason for the Regulation of Tolls and Tariffs

The transportation of oil and gas by pipeline forms part of the regulated activities in all market economies.

It is by definition a public service, is considered essential, is of interest to a large part of the population and is provided under conditions which have monopolistic attributes. The objective of regulating these activities is, therefore, to ensure that they are provided on a continuing basis, without unjust discrimination and in a cost-efficient manner approaching the costs that would prevail in a competitive market, recognizing that other factors such as government policies and competition from other energy forms may impact on regulation.

C. Criteria Under Part IV of the NEB Act

The Board is charged with ensuring that all tolls are just and reasonable (Section 52). This requires a balancing of the interests of the consumers, producers and shippers on the system with the interests of investors in the pipeline. (A fuller discussion of this subject is found in the Board's Reasons for Decision — TransCanada PipeLines Limited — December 1971, pages 6-1 to 6-8.)

A company must not discriminate unjustly in its tolls or tariffs or in the provision of service or facilities. (Sections 52 and 55).

The Board has the power to disallow or suspend any tariffs that do not meet these criteria. (Sections 53 and 54).

Oil pipeline companies are required to operate as common carriers (Section 59(1)), that is, such a company must provide a service to others by transporting oil owned by them through its pipeline.

The Board has the power to require gas pipeline companies to accept gas for carriage under terms and conditions specified by the Board. (Section 59(2)).

The Board also has the power to require pipeline companies to provide suitable facilities for the transportation or storage of oil and gas. (Section 59(3)).

The Board may require a gas pipeline company to extend or improve its transmission facilities if the Board finds it in the public interest to do so. (Section 60).

D. **Obligations of and Restraints on Pipeline Companies**

Pipeline regulation gives rise to obligations and restraints. An aim of pipeline toll regulation is said to be to simulate competition, but pipelines are not directly subject to the discipline of the marketplace; therefore, the Board believes that there is an implied obligation on the pipeline companies to demonstrate to the Board and interested parties in toll hearings that they are conducting their business as if they were subject to the discipline of the marketplace.

There are restraints on pipeline companies with respect to their regulated business because they have certain attributes of monopolies. For example, earnings are limited to a rate of return commensurate with risks, capital expenditures are essentially limited by the Board to the acquisition of assets expected to be used and useful in pipeline service, and the cost of service is limited to the level consistent with the provision of adequate service.

E. **Amplification of the Above Matters**

1. Hydrocarbon pipelines are vital links between supply and markets.

2. The long-term cost of service of pipelines must be kept at a level consistent with providing users with a safe, reliable and efficient service at the lowest possible cost and providing investors with a return commensurate with risk.

3. Pipelines have certain attributes of monopolies. Federally regulated pipelines, before they are constructed and operated, require a Board Certificate of Public Convenience and Necessity issued following a public hearing.

4. Pipelines must be built in an effective and efficient way and costs must be kept under tight control. Costs of approved capital projects, including overruns, are examined before being authorized for inclusion in rate base.

5. Pipeline companies, when applying for Certificates of Public Convenience and Necessity and Orders under Sections 44 and 49, should indicate the effect of the proposed capital expenditures on the cost of service and, where the Board deems appropriate, the effect on tolls being charged.

6. The approach to pipeline toll regulation is determined according to the size and nature of their business. For example, gas pipelines require a somewhat different approach from oil pipelines because of business differences. Large pipeline systems must supply more information than small ones because the economic impact is larger. Therefore, the Board varies its approach with respect to information required from companies operating:

   (i) large gas pipeline systems,
   (ii) large oil pipeline systems,
   (iii) other pipeline facilities.

The policy of the Board is to avoid undue regulation.

7. Consistency of reporting, needed to provide insight into the financial affairs of pipeline companies, is obtained through standard codes of accounts.

8. If tolls are too low, pipeline companies generally apply for increases, but if tolls are too high, there is little incentive for the companies to apply for reductions in tolls. Therefore, the Board and interested parties need sufficient information on the financial affairs of a pipeline company to gain insight into whether tolls need adjustment.

9. For large gas and oil pipeline systems, in decisions following public hearings (except for the variable cost of service companies), the Board generally authorizes a cost of service showing the value authorized for each item of the cost of service. The Board requires that the company allocate the cost of service by quarter for each item. The Board then requires the pipeline company to provide information on quarterly actual results compared with those authorized and to explain any significant variations. This is to enable the Board to determine whether changes in tolls are likely to be needed and to test the reliability of estimates used in the hearing process.

For companies on a variable cost of service, comparisons of actual versus budgeted operating and maintenance costs are required.

For smaller pipelines, simpler information is required, generally related to return on equity and compliance with government restraint guidelines.

The precise forms of information required for monitoring purposes for each pipeline are subject to discussion between the Board and the company.

10. The Board has, in general, adopted cost-based tolls affording companies the opportunity to earn revenue up to authorized levels. Because of this and because the companies have certain monopolistic attributes, there is an onus on pipeline companies to demonstrate that their costs are reasonable and that they are being operated efficiently and effectively.

11. The Board applies the criteria of justness and reasonableness of tolls as the main yardstick in toll cases. The criteria apply to the toll as a whole.

12. The Board expects pipeline companies to act responsibly in regard to government policies such as restraint guidelines for prices and costs, to the extent that these do not conflict with the basic criteria of the NEB Act.

13. The Board expects to continue to render consistent decisions in toll cases, subject to the principle that each case must be decided on its merits, and in the light of economic and other circumstances prevailing at the time.

14. The Board attempts to respond to requests from sponsors for indications, in certificates and related toll proceedings, of the possible future course of tolls and tariffs regulation, especially if such indications are judged necessary to assist a project sponsor in deciding whether or not to proceed with a project.

Office national de l'énergie

La méthode de réglementation de l'Office des droits et des tarifs aux termes de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ

Le présent bulletin d'information donne le texte d'un résumé rédigé par l'Office national de l'énergie quant à sa méthode de réglementation des droits et des tarifs pipeliniers, aux termes de la partie IV de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Bulletin d'information 6

Mars 1984

L'OFFICE

L'Office national de l'énergie est un organisme fédéral indépendant créé par le Parlement du Canada en 1959. La principale fonction de l'Office est de réglementer certains domaines des industries du pétrole, du gaz naturel et des services publics d'électricité. Ses pouvoirs et sa juridiction sont fondés sur la Loi sur l'Office national de l'énergie. On peut se procurer des exemplaires de cette Loi auprès du Centre d'édition du gouvernement canadien, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, K1A 0S9 (prix: Canada 2,75 $, autres pays 3,30 $ ces prix pourront varier).

PUBLICATIONS

Le présent bulletin d'information fait partie d'une série publiée par l'Office sur ses activités et procédures. Les commentaires sur ce bulletin ou des suggestions relatives à des sujets éventuels sont les bienvenus.

Ces bulletins fournissent des informations d'ordre général seulement. Pour obtenir des détails exacts sur des questions en particulier, se reporter aux lois et règlements appropriés.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

No. du cat. NE12-3/6F
ISSN 0825-0189

Ce Bulletin d'information est publié séparément dans les deux langues officielles.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec:

Mme Ann Sicotte
Chef des services d'information
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5

(613) 992-3972
Télex: (ONE OTT) 053-3791

Imprimé au Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. NE12-3/6E
ISSN 0825-0170

This Information Bulletin is published separately in both official languages.

For further information, please contact:

Mrs. Ann Sicotte
Chief of Information Services
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5

(613) 992-3972
Telex: (NEB OTT) 053-3791

Printed in Canada

La méthode de réglementation de l'Office des droits et des tarifs aux termes de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ

Genèse

L'une des fonctions importantes de l'Office national de l'énergie est la réglementation des droits et tarifs exigés par les sociétés pipelinières pour le transport interprovincial, international et à partir des régions au large des côtes, du pétrole et du gaz. Aux termes de la partie IV de la Loi sur l'Office national de l'énergie, il incombe à l'Office de s'assurer que les droits exigés par les sociétés pipelinières sous sa compétence sont justes et raisonnables et qu'il n'existe aucune discrimination injuste dans les droits exigés ou les services fournis.

Conscient des difficultés entourant le processus de réglementation des droits, l'Office a jugé souhaitable d'expliquer sa philosophie et sa méthode en ce qui concerne la réglementation des droits et tarifs, aux termes de la partie IV de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Au cours de la préparation du document à ce sujet, l'Office a donné l'occasion à l'industrie d'oléoducs et de gazoducs, ainsi qu'à d'autres parties qui se sont intéressées à cette question au moyen d'interventions aux audiences tarifaires de l'Office au cours des deux dernières années, de présenter des commentaires à ce sujet.

Le processus de rédaction et de consultation a donné lieu au résumé qui suit. Ce document est une source additionnelle de renseignements concernant les questions relatives à la partie IV; ce résumé n'est aucunement destiné à remplacer les dispositions des ouvrages législatifs existants.

Office national de l'énergie Réglementation des droits et des tarifs en vertu de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ

A. Introduction

Cet aperçu est présenté aux fins d'information et de directives et aussi pour éclairer les sociétés pipelinières et les parties intéressées sur les audiences en matière de droits et de tarifs, et le public sur la réglementation des droits et des tarifs en vertu de la partie IV de la Loi sur d'ONÉ.

B. Motif de la réglementation des droits et des tarifs

Le transport de pétrole et de gaz par pipeline fait partie des activités réglementées dans toutes les économies de marché libres.

Il s'agit, par définition d'un service public, considéré essentiel, d'intérêt pour une grande partie de la population et il est offert en vertu de conditions aux attributs monopolistiques. Le but de la réglementation de ces activités est donc d'assurer que ces activités s'effectuent constamment, sans discrimination indue et d'une façon efficace par rapport aux coûts, se rapprochant des coûts d'un marché concurrentiel, reconnaissant que d'autres facteurs, par exemple les politiques du gouvernement et la concurrence d'autres types d'énergie, peuvent avoir des répercussions sur la réglementation.

C. Critères en vertu de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ

L'Office est chargé d'assurer que tous les droits sont justes et raisonnables (article 52). Cela exige de maintenir l'équilibre entre les intérêts des consommateurs, des producteurs et des expéditeurs et ceux des investisseurs dans le réseau pipelinier. (On trouvera une discussion plus détaillée de la question dans les Motifs de décision de l'Office, TransCanada PipeLines Limited, décembre 1971, pages 6-1 à 6-11.)

Une société ne doit pas faire preuve de discrimination injuste dans ses droits ou tarifs ou dans la prestation de services ou d'installations (articles 52 et 55).

L'Office peut rejeter ou suspendre tout tarif qui ne respecte pas ces critères (articles 53 et 54).

Les sociétés exploitantes d'un oléoduc doivent agir à titre de transporteur public (article 59(1)), c'est-à-dire, ces sociétés doivent fournir un service en transportant le pétrole d'autrui dans leur pipeline.

L'Office peut exiger que les sociétés de gazoducs acceptent le gaz devant être transporté en vertu des modalités précisées par l'Office (article 59(2)).

L'Office peut également exiger que les sociétés pipelinières fournissent des installations appropriées pour le transport ou le stockage de pétrole et de gaz (article 59(3)).

L'Office peut exiger qu'une société de gazoducs étende ou améliore ses installations de transport, si l'Office juge qu'une telle action est de l'intérêt public (article 60).

D. Obligations des sociétés pipelinières et contraintes dont elles font l'objet

La réglementation des pipelines donne lieu à des obligations et à des contraintes. Un objectif de la réglementation des droits pipeliniers serait de stimuler la concurrence, mais les pipelines ne font pas directement l'objet de la discipline du marché; l'Office croit donc que les sociétés pipelinières sont dans l'obligation implicite de prouver, au cours des audiences relatives aux droits à l'Office et aux parties intéressées qu'elles mènent leurs affaires comme si elles étaient soumises à la discipline du marché.

Les contraintes dont font l'objet les sociétés pipelinières se rapportent à leurs affaires réglementées, parce qu'elles possèdent certains attributs monopolistiques. Par exemple, le taux de rendement sur les gains est limité à un taux proportionné aux risques, les dépenses en capital sont essentiellement limitées par l'Office à l'acquisition d'actifs qui, croit-on, seraient utilisés et utilisables pour le service du pipeline et le coût de service est limité au niveau conforme à la prestation de services adéquats.

E. Élaboration sur les questions précédentes

1. Les canalisations d'hydrocarbures constituent des liens vitaux entre les sources et les marchés.

2. Le coût de service à long terme des pipelines doit être maintenu à un niveau conforme à la prestation d'un service sécuritaire, fiable et efficace pour les utilisateurs au coût le plus bas possible et à la prestation aux investisseurs d'un rendement proportionnel aux risques.

3. Les pipelines ont certains attributs monopolistiques. Les pipelines réglementés par le gouvernement fédéral nécessitent, avant leur construction et leur exploitation, un certificat de commodité et de nécessité publiques délivré par l'Office après une audience publique.

4. Les pipelines doivent être construits d'une façon efficace et efficiente et les coûts doivent faire l'objet de contrôles rigides. Les coûts des projets d'immobilisation approuvés, y compris les dépassements, font l'objet d'un examen avant que leur inclusion à la base de tarification ne soit autorisée.

5. Les sociétés pipelinières lorsqu'elles demandent un certificat de commodité et de nécessité publiques et des ordonnances en vertu des articles 44 et 49, doivent indiquer les répercussions des dépenses en capital proposées sur le coût du service et, lorsque l'Office le juge approprié, sur les droits exigibles.

6. La méthode de réglementation des droits pipeliniers est établie selon la dimension et la nature des affaires. Par exemple, les gazoducs demandent une méthode différente des oléoducs, en raison de différences d'affaires. Les sociétés qui exploitent un réseau étendu de pipelines doivent fournir plus de renseignements que dans le cas de réseaux moins étendus, parce que les répercussions économiques sont plus importantes. L'Office modifie donc sa méthode à l'égard des renseignements demandés des sociétés exploitant:

   i) de grands réseaux de gazoducs,
   ii) de grands réseaux d'oléoducs,
   iii) d'autres installations pipelinières.

   L'Office a comme politique d'éviter la réglementation indue.

7. L'uniformité des rapports, nécessaire pour donner un aperçu de la situation financière des sociétés pipelinières, est obtenue au moyen de codes normalisés de comptes.

8. Si les droits sont trop bas, les sociétés pipelinières demandent généralement des augmentations, mais s'ils sont trop élevés, peu de choses incitent les sociétés à demander une réduction des droits. L'Office et les parties intéressées ont donc besoin d'informa-

tions suffisantes sur la situation financière d'une société pipelinière pour décider si ses droits ont besoin d'ajustement.

9. Dans le cas de réseaux pipeliniers et gaziers étendus, dans les décisions consécutives à des audiences publiques (sauf pour les sociétés à coût de service variable), l'Office autorise généralement un coût de service montrant la valeur autorisée pour chaque article de ce coût. L'Office demande que la société répartisse le coût de service par trimestre pour chaque article. L'Office demande ensuite que la société pipelinière donne des informations sur les résultats trimestriels réels, comparés à ceux qui ont été autorisés, et explique toute modification importante. Cela permet à l'Office de déterminer s'il se peut que des modifications aux droits soient nécessaires et de mettre à l'épreuve la fiabilité des estimations ayant servi lors de l'audience.

   Les sociétés à coût de service variable doivent fournir une comparaison entre les coûts d'exploitation et d'entretien réels et ceux qui sont prévus au budget.

   Pour les pipelines moins étendus, on demande des informations plus simples, généralement en matière de rendement sur les avoirs et le respect des directives de contrainte du gouvernement.

   La forme précise des informations requises aux fins de surveillance pour chaque pipeline fait l'objet de discussions entre l'Office et la société.

10. En général, l'Office a adopté des droits fondés sur les coûts accordant aux sociétés l'occasion d'obtenir des recettes jusqu'à concurrence des niveaux autorisés. En raison de ce qui précède et parce que les sociétés démontrent certains attributs monopolistiques, les sociétés pipelinières doivent démontrer que leurs coûts sont raisonnables et que leur exploitation se fait de façon efficace et efficiente.

11. L'Office applique les critères de droits justes et raisonnables comme principal étalon dans des cas de droits. Les critères s'appliquent à l'ensemble du barème.

12. L'Office s'attend que les sociétés pipelinières agissent de façon responsable en ce qui concerne les directives du gouvernement, par exemple les directives de contrainte en matière de prix et de coûts, dans la mesure où ces dernières n'entrent pas en conflit avec les critères de base de la Loi sur l'ONÉ.

13. L'Office s'attend à continuer à rendre des décisions consistantes dans les cas de droits, sous réserve du principe que chaque cas doit être jugé selon ses propres mérites et à la lumière de la conjoncture économique et autre à ce moment-là.

14. L'Office tente de répondre aux demandes des promoteurs qui souhaitent obtenir des indications quant à l'évolution future dans les certificats et les audiences connexes en matière de droits de la réglementation relative aux droits et aux tarifs, surtout si ces indications sont jugées nécessaires pour aider un promoteur à décider s'il doit lancer un projet.

POOR

QUALITY

ORIGINAL